

# Agências Reguladoras Federais como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas e Democracia Participativa: uma Análise Epistemológica

**Carolina Licarião Barreto Venâncio**

*Mestra em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - Uece*

*carolinalbv@gmail.com*

*<https://orcid.org/0000-0003-3590-7959>*

**Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça**

*Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE*

*Professora do Programa de Pós-Graduação Profissional em Planejamento*

*e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará – UECE*

*[liridacalou@unifor.br](mailto:liridacalou@unifor.br)*

*<https://orcid.org/0000-0001-5710-7499>*

## Resumo

Este artigo apresenta uma análise epistemológica para explicar a escolha do referencial teórico que embasa o projeto de pesquisa intitulado “Agências reguladoras federais como instrumento de implementação de políticas públicas e democracia participativa”. Analisa-se o objeto da pesquisa por meio da justificação das técnicas e dos métodos adotados, demonstrando o paradigma epistemológico no qual a pesquisa se baseia.

**Palavras-chave** análise epistemológica; paradigma epistemológico; referencial teórico; agências reguladoras; políticas públicas; democracia participativa.

---

## Federal regulatory agencies as an instrument for implementing public policies and participatory democracy: an epistemological analysis

### Abstract

This article presents an epistemological analysis to explain the choice of the theoretical framework that supports the research project entitled “Federal regulatory agencies as an instrument for implementing public policies and participatory democracy.” The research object is analyzed by justifying the techniques and methods adopted, demonstrating the epistemological paradigm on which the research is based.

**Key words** epistemological analysis; epistemological paradigm; theoretical framework; regulatory agencies; public policy; participatory democracy.

## Agencias reguladoras federales como instrumento de implementación de políticas públicas y democracia participativa: un análisis epistemológico

### Resumen

Este artículo presenta un análisis epistemológico para explicar la elección del marco teórico que sustenta el proyecto de investigación titulado “Agencias reguladoras federales como instrumento de implementación de políticas públicas y democracia participativa”. Se analiza el objeto de investigación justificando las técnicas y los métodos adoptados, demostrando el paradigma epistemológico en el que se sustenta la investigación.

**Palabras clave** análisis epistemológico; paradigma epistemológico; marco teórico; agencias reguladoras; políticas públicas; democracia participativa.

## Agences fédérales de régulation comme instrument de mise en œuvre des politiques publiques et démocratie participative: une analyse épistémologique

### Résumé

Cet article présente une analyse épistémologique pour expliquer le choix du cadre théorique qui soutient le projet de recherche intitulé « Agences fédérales de régulation comme instrument de mise en œuvre des politiques publiques et démocratie participative: une analyse épistémologique ». L'objet de recherche est analysé, justifiant les techniques et les méthodes adoptées, démontrant le paradigme épistémologique sur lequel la recherche est basée.

**Mots-clés** analyse épistémologique; paradigme épistémologique; cadre théorique; agences de régulation; politiques publiques; démocratie participative.

---

## Introdução

Este artigo apresenta uma análise epistemológica para explicar a escolha do referencial teórico que embasa o projeto de pesquisa intitulado “Agências reguladoras federais como instrumento de implementação de políticas públicas e democracia participativa”, norteador pelas leituras na disciplina Tópicos Especiais I – Epistemologia Crítica das Ciências Humanas e Sociais, ministrada pelo Prof. Dr. Flávio José Moreira Gonçalves para a 22a turma do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP), da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

Inicialmente, define-se a problematização da pesquisa, abordando a natureza jurídica das agências reguladoras, o contexto de seu surgimento no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as competências das 11 agências existentes na esfera federal. Também se abordam as técnicas e os métodos adotados para investigar o objeto de pesquisa. Por fim, alinha-se a pesquisa a um dos paradigmas epistemológicos apresentados por Marques (2001), justificando sua escolha.

## Agências reguladoras federais

A política neoliberal foi introduzida no Brasil no breve mandato de Fernando Collor de Melo, eleito Presidente da República nas eleições de 1989. Porém, suas bases foram fincadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), eleito e reeleito nas eleições de 1994 e 1998.

No primeiro ano de seu mandato, no mês de fevereiro, editou-se uma norma que teve por escopo a regulamentação do art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF, 1988):

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado.

---

A Lei n. 8.987 (1995) dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Tal regramento surgiu como mecanismo preliminar para as reformas que estariam por vir.

Com a promulgação da Emenda Constitucional n. 8 (EC n. 8, 1995) e, subsequentemente, da Emenda Constitucional n. 9 (EC n. 9, 1995), ocorreu o processo inicial de adequação da Constituição Cidadã ao neoliberalismo, com a flexibilização do antigo paradigma do monopólio do petróleo, bem como a possibilidade de exploração de outros serviços públicos por particulares.

Tudo foi orquestrado sob o argumento de implementação do modelo gerencial, sob o fundamento do princípio da eficiência que, aparentemente, modernizaria a Administração Pública, superando o antigo Estado burocrático, criado na Era Vargas. Mas a real intenção do governo FHC era a redução da máquina estatal brasileira.

Nesse diapasão, iniciou-se o processo para a criação de novas pessoas jurídicas de direito público, com natureza de autarquia especial, integrantes da administração indireta, em razão do fim do monopólio estatal, e responsáveis pela regulamentação, pelo controle e pela fiscalização de serviços públicos, atividades e bens transferidos para o setor privado (Marinela, 2010).

A EC n. 8 (1995) alterou o art. 21, XI, da CF (1988), autorizando o ente federativo da União a criar um “órgão” para regular as concessões, permissões e autorizações dos serviços de telecomunicações:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; [...].”

Já a EC n. 9 (1995) modificou o art. 177, § 2º, da Carta Magna, viabilizando a instituição de um “órgão” regulador das atividades relativas ao monopólio do petróleo:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

[...]

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I – a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II – as condições de contratação;

III – a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; [...].”

---

No ano seguinte, por intermédio da Lei n. 9.427 (1996), criou-se a primeira agência reguladora nos parâmetros propostos pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do então presidente FHC. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) veio com a finalidade de regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do Governo Federal.

Com base nas diretrizes introduzidas pelo Consenso de Washington, concebeu-se o Programa Nacional de Desestatização, por meio da Lei n. 9.491 (1997), pavimentando o caminho para as inúmeras privatizações nos setores de energia, tecnologia, telefonia e bancos públicos.

Nesse contexto, a Lei n. 9.472 (1997) criou o “órgão” regulador dos serviços de telecomunicações, conforme o art. 21, XI, da CF (1988), alterado pela EC n. 8 (1995). Assim, surgiu no ordenamento jurídico brasileiro a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Cabe destacar que o Decreto n. 9.612 (2018) disciplinou as políticas públicas de telecomunicações e delimitou o papel da Anatel quanto a essas políticas, cabendo ao ente regulador implementar e executar a regulação do setor de telecomunicações com base nas políticas determinadas pela União.

Na mesma linha, a Lei n. 9.478 (1997) constituiu a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) como entidade reguladora da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, nos termos delineados pela EC n. 9 (1995), que modificou o art. 177, § 2º, da CF (1988).

Cumprе salientar que, com a promulgação da EC n. 19 (1998), denominada reforma administrativa, o Estado gerencial foi positivado simbolicamente na Lex Mater brasileira, com a inserção do postulado da eficiência como princípio da Administração Pública brasileira, constando expressamente no caput do art. 37 da CF (1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...].

Ainda na segunda gestão de FHC foi editada mais uma norma infraconstitucional de suma importância para a consolidação das agências reguladoras no Brasil, a Lei n. 9.986 (2000), que organizou a seara administrativa e de recursos humanos de todas as entidades regulatórias criadas até então. Tal norma ficou conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras e trata do regime de pessoal dessas instituições, englobando questões sobre o regime jurídico dos dirigentes das agências, além da aplicação das modalidades licitatórias específicas (pregão e consulta) (Lima, 2011).

---

No segundo governo do presidente FHC, iniciado em janeiro de 1999, manteve-se a política do primeiro mandato, sendo concebidas mais 6 agências reguladoras, seguindo o modelo acima tracejado.

Com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), previsto no art. 198 da CF (1988), regulamentado pela Lei n. 8.080 (1990), que instituiu as diretrizes para organização e funcionamento do SUS, surgiu a necessidade de implantação de uma nova agência reguladora, agora pautada no Princípio Constitucional da Eficiência:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...].

Com a Lei n. 9.782 (1999) nasceu a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), tendo por finalidade promover a regulação, normatização e proteção da saúde da população, por intermédio do controle da produção e da comercialização de produtos submetidos à vigilância sanitária, definidos na Lei n. 8.080 (1990).

A CF (1988, art. 199, § 1º) não considerou as atividades relativas à saúde um monopólio estatal, sendo conceituado como serviço público não exclusivo do Estado:

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.  
§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Em razão disso, o Governo Federal dispôs, por meio da Lei n. 9.656 (1998), deliberações acerca dos planos e seguros privados de assistência à saúde.

A Lei n. 9.961 (2000) instituiu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), como entidade de regulação, normatização, controle e fiscalização das atividades que garantam a assistência suplementar à saúde, previstas na norma supramencionada.

A Lei n. 9.433 (1997) surgiu para pôr em prática a Política Nacional de Recursos Hídricos e regulamentar o art. 21, XIX, da CF (1988), que versava sobre a idealização de sistema nacional de gerenciamento e definia critérios para as outorgas de direitos de seu uso:

---

Art. 21. Compete à União:

[...]

XIX – instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; [...].

A Agência Nacional de Águas (ANA) foi desenvolvida por intermédio da Lei n. 9.984 (2000), justamente para implementar a Política Nacional supra definida, passando a ser responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico e controle de recursos em águas de domínio da União.

Com a Lei n. 10.223 (2001), criaram-se duas novas autarquias em regime especial, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), com as atribuições de ordenação dos transportes aquaviário e terrestre, nos termos do art. 178 da CF (1988), reorganizando o gerenciamento do Sistema Federal de Viação e regulando a prestação de serviços de transporte:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Por intermédio da Medida Provisória n. 2.228-1 (2001) foi denominada Agência Nacional do Cinema (Ancine) mais uma entidade regulatória, com atribuições de órgão de fomento e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica.

Neste ponto, cabe esclarecer que a EC n. 32 (2001) alterou o procedimento para a edição de medidas provisórias:

Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Dessa maneira, como a medida provisória que criou a ANCINE ainda não foi revogada nem houve deliberação definitiva do Congresso Nacional, tem-se essa distinção quanto às demais agências reguladoras, todas instituídas por leis específicas.

Em 2005, sob o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002, criou-se mais uma agência reguladora, dessa vez com o propósito de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária. O *nomen iuris*

---

adotado foi Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), conforme disposições previstas na Lei n. 11.182 (2005).

No ano de 2017, no governo de transição do presidente Michel Temer, foi instituída pela Lei n. 13.575 (2017) a Agência Nacional de Mineração (ANM), tendo por finalidade a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no país. A respectiva autarquia especial veio para substituir o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNMP), que acabou extinto pela mesma lei supracitada.

Por fim, a Lei n. 13.848 (2019) dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, consolidando em uma norma única regras gerais aplicáveis a todas as 11 agências atualmente existentes.

Saliente-se que, mesmo tendo sido fruto da implantação do neoliberalismo no Brasil, identificam-se na legislação pertinente às agências reguladoras inúmeras competências relativas à implementação de políticas públicas voltadas aos setores regulados, bem como instrumentos de democracia participativa em seus regimes jurídicos.

## **Métodos e técnicas da pesquisa**

O objetivo geral desta pesquisa é investigar o papel das agências reguladoras na implementação, na fiscalização e no controle das políticas públicas instituídas pelo Poder Executivo federal, bem como analisar os possíveis instrumentos de democracia participativa constantes nas normas de criação e regência de cada pessoa jurídica de direito público destinada a esse fim regulatório.

Como objetivos específicos: a) explora-se como essas agências operam enquanto políticas públicas de controle social; b) identifica-se quais são suas funções no controle de legalidade das políticas públicas dos respectivos setores regulados; c) verificam-se os possíveis instrumentos de democracia participativa presentes nas leis de regência dos entes reguladores e como funcionam; d) apura-se qual é o alcance da autonomia dessas agências e quais desafios se impõem atualmente; e e) examina-se como o modelo gerencial proposto com a criação dessas pessoas jurídicas interferiu na prestação dos serviços públicos por particulares.

As estruturas estudadas no decorrer desta pesquisa englobam as categorias relativas a agências reguladoras, políticas públicas, controle da administração pública, democracia participativa e autonomia.

Quanto aos aspectos metodológicos, as hipóteses são desenvolvidas e investigadas por meio de um processo monográfico e uma perspectiva metodológica voltada ao procedimento técnico definido como bibliográfico e documental, aprofundando-se no exame de livros, obras, monografias, planos, projetos e programas, artigos científicos,



---

periódicos, resenhas, produções legislativas e judiciais pertinentes ao tema central desta pesquisa.

Também são analisadas publicações em jornais, impressos e *on-line*, sites especializados, documentos estatais, entrevistas e demais informações pertinentes.

Não se optou pela realização de levantamentos, pois o objeto da pesquisa não demanda o contato direto com fontes, pessoas ou realidades específicas.

Relativamente à maneira de abordagem do problema, utiliza-se metodologia qualitativa, com pesquisa subjetiva, buscando descrever significados socialmente construídos, havendo maior preocupação com o aprofundamento do tema.

A escolha da metodologia qualitativa se justifica pela intenção de aprofundar o conhecimento da instituição denominada agência reguladora. Assim, não é relevante a representatividade numérica de um grupo pesquisado, razão pela qual a pesquisa quantitativa não se mostra adequada (Goldenberg, 2004).

Diante desse panorama e segundo os resultados, a natureza da pesquisa pode ser definida como básica ou pura, gerando novos conhecimentos que poderão ser utilizados por pesquisadores na academia ou por outros atores na implementação das políticas públicas.

A pesquisa aplicada não se mostra adequada, uma vez que não se almeja chegar a uma aplicação prática da ciência nem aplicar o conhecimento a alguma utilidade econômica.

Quanto aos seus objetivos, esta pesquisa é descritiva (retrata e confronta fatos, natureza, características, causas, motivos, circunstâncias, razões, problemas e relações com outros acontecimentos) e exploratória (define escopos e busca maiores informações acerca do tema em análise).

No que corresponde à investigação, utiliza-se o método dialético, em virtude de todos os fatos e acontecimentos em exame sempre estarem em perfeita consonância com o plano social, político e econômico do qual fazem parte.

Cabe aprofundar na próxima seção o método dialético, justificando sua escolha como paradigma epistemológico.

## **Paradigma epistemológico da pesquisa**

Analisar um tema sob uma perspectiva epistemológica requer uma visita às correntes de pensamento que explicam o conhecimento humano. Para tanto, o norte a ser seguido nesta pesquisa se encontra nos ensinamentos de Marques (2001).

Os empiristas entendem que o conhecimento surge do objeto, devendo o pesquisador observá-lo e descrevê-lo (Marques, 2001). Não se pode olvidar a necessidade de observar o objeto da pesquisa em questão – as agências reguladoras e seu papel no tocante às políticas públicas e à democracia participativa –, contudo, somente a análise empírica não se mostra suficiente para explicar tal tema, dada a sua complexidade e o seu dinamismo.

---

Esses entes reguladores atuam em setores de infraestrutura, em mercados enormes, como o de telecomunicações, em áreas sensíveis para todo o país e que afetam a vida dos brasileiros. Tais fatores geram diversas interações entre os atores da sociedade e produzem debates, teorias e entendimentos que não são estáticos, que avançam ou em alguns casos retrocedem, de acordo com o pensamento dominante em dado momento histórico.

Por sua vez, as correntes racionalistas reduzem o conhecimento ao sujeito, sendo o objeto uma ideia construída pela razão (Marques, 2001). Essa razão, pura e simples, também não é suficiente para explicar o fenômeno que se pretende pesquisar. O objeto da pesquisa, por todas as especificidades delineadas, não cabe em uma redução ao papel de referência no ato de conhecer, devendo fazer parte do ato em si.

Recai sobre a separação entre sujeito e objeto a crítica às correntes empiristas e racionalistas:

As epistemologias dialéticas veem sob um enfoque novo o problema da relação entre o sujeito e o objeto. Para tanto, rompem com a concepção *metafísica*, tanto do empirismo como do idealismo, segundo a qual o sujeito cognoscente é separado, por alguma fronteira obscura e misteriosa, do objeto real que é *conhecido*. Para a dialética, o importante é a própria *relação*, tomada não exatamente em seu sentido abstrato e genérico, mas a relação concreta que efetivamente ocorre dentro do processo histórico do ato de conhecer (Marques, 2001, p. 19, grifo do autor).

Dado o dinamismo e a complexidade do tema em que se busca praticar o ato de conhecer, as correntes dialéticas se revelam mais adequadas porque entendem a fluidez do conhecimento e a possibilidade de questionamentos ao que já se produziu sobre determinado assunto.

Especificamente, a epistemologia histórica de Gaston Bachelard e sua ideia de conhecimento com características de atemporalidade, retificação e aproximação se revela pertinente para este estudo:

Para BACHELARD, o conhecimento é ação, mas ação *teórica*. “Não é contemplado, mas *construindo, criando, produzindo, retificando*, que o espírito chega à verdade. É por retificações contínuas, por críticas, por polêmicas, que a razão descobre e faz a verdade.” O conhecimento evolui por meio de cortes e rupturas; descontinuamente, portanto. BACHELARD é o *pai da dialética do não*: o conhecimento, sobretudo o de caráter científico, se constitui e se desenvolve contra as verdades estabelecidas, negando-as ou limitando-as, num processo permanente de retificação. É pois, um conhecimento aproximado, e não absoluto (Marques, 2001, p. 27, grifo do autor).

---

Deve-se aliar, também, à epistemologia crítica, especialmente no sentido de ética na prática da ciência (Marques, 2001). Quanto a esse aspecto, diz Gonçalves (2019, p. 42-43):

Vivemos numa época muito problemática, um período no qual as incertezas dominam as investigações científicas, alimentando um relativismo moral que pode conduzir a resultados nefastos se tais incertezas não servirem simplesmente para revelar as insuficiências do discurso científico, por vezes expresso erroneamente pelos positivistas como a única linguagem capaz de descrever e interpretar a realidade.

Se por um lado, o relativismo moral ao qual poderiam conduzir as investigações científicas é desaconselhável, seu outro extremo (o fundamentalismo moral) é outro perigo iminente, apontando muitas vezes como refúgio às incertezas. E aqui nos referimos a todas as modalidades de fundamentalismo, sejam elas políticas, religiosas, filosóficas ou éticas.

Fugir destes dois extremos é o grande desafio da ética na contemporaneidade. Incurrir em um deles, é o risco comum ao qual estamos todos submetidos. A elaboração de uma ética solidária e universal depende, em larga escala, do enfrentamento destas incertezas e da fuga destes extremos aos quais poderia conduzir a investigação filosófica em nosso tempo.

## Referencial teórico

No âmbito desta pesquisa, as agências reguladoras devem ser estudadas com enfoque no papel que desempenham em relação às políticas públicas voltadas aos setores regulados. Para Carvalho (2006, p. 400), as agências reguladoras têm função de controle:

A essas autarquias reguladoras foi atribuída a função principal de controlar, em toda a sua extensão, a prestação dos serviços públicos e o exercício de atividades econômicas, bem como a própria atuação das pessoas privadas que passaram a executá-los, inclusive impondo sua adequação aos fins colimados pelo Governo e às estratégias econômicas e administrativas que inspiraram o processo de desestatização.

---

Furtado (2010, p. 196) afirma categoricamente que não cabe às agências reguladoras o papel de formular políticas públicas, somente de implementá-las:

Na definição das potestades conferidas às agências, há uma que não lhe é conferida: a de definir ou de formular políticas públicas. Essa tarefa é inerente às entidades políticas. Cabe à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal formularem as políticas para os diversos setores regulados, cabendo às suas respectivas agências o papel de executá-las.

A conceituação da categoria políticas públicas é de suma importância para a pesquisa, pois o ponto nevrálgico reside na exploração do papel das agências reguladoras em relação às políticas dos setores regulados. Para Fonte (2015), não se deve entender o termo política pública somente como sinônimo de planejamento público e regulação legal. O referido autor define políticas públicas como “o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública” (Fonte, 2015, p. 57).

O controle da Administração Pública corresponde ao conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa é exercido em qualquer esfera de poder (Carvalho, 2006).

No que se refere à implementação das políticas publicadas voltadas aos setores regulados, as agências reguladoras exercem o controle e a fiscalização da política pública a ser executada conforme sua área de atuação.

A fiscalização durante o processo de implementação da política pública, realizado pela agência reguladora, resguardará aspectos relativos a custo-benefício, planejamento, metas, objetivos e viabilidade de implantação, respeitando os parâmetros orçamentários vigentes e evitando o desperdício, em consonância com o princípio da economicidade.

Essa atuação é conhecida como controle de eficácia, que tem como propósito um monitoramento dos resultados programados, evitando soluções ineficientes que acabem por violar o interesse público e os princípios da Administração Pública (Furtado, 2010).

Segundo a doutrina tradicional, esse controle de eficácia está relacionado ao controle de mérito, que é todo aquele que visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado. O mérito do ato administrativo é valorado internamente na Administração Pública, para a prática, abstenção, modificação ou revogação dos atos de sua competência (Meirelles, 2006).

O estudo da democracia participativa também se mostra essencial para esta pesquisa, pois se busca verificar a existência de instrumentos para seu exercício no âmbito de atuação das agências reguladoras enquanto executoras de políticas públicas.

---

Recorre-se a Silva (2007, p. 141, grifo do autor) para entender o que é democracia participativa e onde se encontram seus elementos no ordenamento jurídico brasileiro:

*O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo.*

*As primeiras manifestações da democracia participativa consistiram nos institutos de *democracia semidireta*, que combinam instituições de participação direta com instituições de participação indireta [...].*

O doutrinador elenca a iniciativa popular no processo legislativo, o referendo popular, o plebiscito e a ação popular como instrumentos de democracia participativa consagrados na CF (1988), além dos previstos nos arts. 10, 11, 31, § 3º, 37, § 3º, 74, § 2º, 194, VII, 206, VI, e 216, § 1º (Silva, 2007).

## Conclusão

Considerando a natureza jurídica das agências reguladoras federais, suas funções de regulamentação, controle e fiscalização de serviços públicos, atividades e bens que foram transferidos para o setor privado com o advento do neoliberalismo no Brasil, bem como suas competências relativas à implementação de políticas públicas para os respectivos setores regulados, e, por fim, a existência de instrumentos, em suas legislações, que permitem o exercício da democracia participativa, resta claro que esta pesquisa precisa ser dinâmica, dialética, histórica e crítica.

A investigação por meio de processo monográfico, aprofundando-se na pesquisa bibliográfica e documental pertinente às categorias que serão abordadas, coaduna-se com a escolha da metodologia qualitativa, cuja preocupação recai sobre a imersão no conhecimento do ente central da pesquisa: Agência Reguladora.

Dado o propósito de retratar e confrontar fatos, natureza, características, causas, motivos e circunstâncias, razões, problemas e relações com outros acontecimentos, esta pesquisa precisa ser pura, descritiva e exploratória.

A investigação deve ter caráter epistemológico dialético, histórico e crítico, pois os fatos e acontecimentos são examinados considerando o contexto social, político e econômico do qual fazem parte, em uma perspectiva ética que se afaste dos extremos de relativismo e fundamentalismo moral.

---

## Referências bibliográficas

- Carvalho, J. S., Filho. (2006). *Manual de direito administrativo* (15a ed.). Lumen Juris.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Decreto n. 9.612, de 17 de dezembro de 2018*. (2018). Dispõe sobre as políticas públicas de telecomunicações. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9612.htm)
- Emenda Constitucional n. 8, de 15 de agosto de 1995*. (1995). Altera o inciso XI e a alínea “a” do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc08.htm)
- Emenda Constitucional n. 9, de 9 de novembro de 1995*. (1995). Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm)
- Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998*. (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc19.htm)
- Emenda Constitucional n. 32, de 11 de setembro de 2001*. (2001). Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm)
- Fonte, F. M. (2015). *Políticas públicas e direitos fundamentais* (2a ed.). Saraiva.
- Furtado, L. R. (2010). *Curso de direito administrativo* (2a ed.). Fórum.
- Goldenberg, M. (2004). *A arte de pesquisar*. Record.
- Gonçalves, F. J. M. (2019). *Desafios da ética na ciência: uma abordagem com fundamento no princípio responsabilidade de Hans Jonas*. Juruá.
- Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990*. (1990). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)
- Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. (1995). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)
- Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996*. (1996). Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9427compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9427compilada.htm)

---

*Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.* (1997). Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n. 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm)

*Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997.* (1997). Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n. 8, de 1995. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9472.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9472.htm)

*Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997.* (1997). Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm)

*Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997.* (1997). Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9491.htm)

*Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998.* (1998). Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9656.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9656.htm)

*Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999.* (1999). Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm)

*Lei n. 9.961 de 28 de janeiro de 2000.* (2000). Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9961.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9961.htm)

*Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000.* (2000). Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm)

*Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000.* (2000). Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm)

*Lei n. 10.223, de 15 de maio de 2001.* (2001). Altera a Lei n. 9.656, de 3 de junho de 1998, para dispor sobre a obrigatoriedade de cirurgia plástica reparadora de mama por planos e seguros privados de assistência à saúde nos casos de mutilação decorrente de tratamento de câncer. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10223.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10223.htm)

*Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005.* (2005). Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11182.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11182.htm)

---

*Lei n. 13.575, de 26 de dezembro de 2017.* (2017). Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis ns. 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei n. 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Brasília, DF. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm)

*Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019.* (2019). Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm)

Lima, A. C. A. F. (2011). *Agências reguladoras: Lei n. 9.986 de 18.07.2000* (2a ed.). JusPodivm.

Marinela, F. (2010). *Direito administrativo* (4a ed.). Impetus.

Marques, A. R., Neto. (2001). *A ciência do direito: conceito, objeto, método* (2a ed.). Renovar.

*Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001.* (2001). Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional – PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. Brasília, DF. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2228-1.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm)

Meirelles, H. L. (2006). *Direito administrativo brasileiro* (32a ed.). Malheiros.

Silva, J. A. (2007). *Curso de direito constitucional positivo* (29a ed.). Malheiros.



---

## Para citar este artigo

### **Norma ABNT**

VENÂNCIO, C. L. B.; ARAÚJO E MENDONÇA, M. L. C. Agências reguladoras federais como instrumento de implementação de políticas públicas e democracia participativa: uma análise epistemológica. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 14, n. 33, p. 32-48, 2025.

### **Norma APA**

Venâncio, C. L. B., & Araújo e Mendonça, M. L. C. (2025). Agências reguladoras federais como instrumento de implementação de políticas públicas e democracia participativa: uma análise epistemológica. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 14(33), 32-48.

### **Norma Vancouver**

Venâncio CLB, Araújo e Mendonça MLC. Agências reguladoras federais como instrumento de implementação de políticas públicas e democracia participativa: uma análise epistemológica. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 14(33):32-48, 2025. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/15128>